

Kritik mot Länsstyrelsen i Östergötlands län för handläggningen av en jävsinvändning mot en bitillsynsman. Även uttalanden om bitillsynsmannens rättsliga ställning

Beslutet i korthet: En biodlare anmälde en länsstyrelse för bristfällig handläggning av en jävsinvändning som avsåg en bitillsynsman. Jävsinvändningen grundades på att bitillsynsmannen även var biodlare och sålde honung på samma marknader som anmälaren. JO begärde yttrande från länsstyrelsen och från Jordbruksverket. Båda myndigheterna menade bl.a. att bitillsynsmän var att betrakta som egna myndigheter i förhållande till länsstyrelsen.

JO konstaterar att regelverket innebär att bitillsynsmän förordnas av och är underställda länsstyrelsen, att uppdraget när som helst kan återkallas av länsstyrelsen och att ersättning till en bitillsynsman utgår enligt en särskild taxa. JO fann vidare att den aktuella bitillsynsmannen haft kommersiella intressen och bedrivit näringsverksamhet vid sidan av tillsynsuppdraget. Enligt JO talar främst de grundläggande organisatoriska förhållandena emot att en bitillsynsman ska betraktas som en egen myndighet i regeringsformens mening. JO bedömer att bitillsynsmän ska ses som individer till vilka förvaltningsuppgifter har överlåtits med stöd av lag på det sätt som anges i 12 kap. 4 § regeringsformen. JO understryker att grundlagens krav på objektivitet gäller i deras tillsynsverksamhet.

I beslutet kritiserar länsstyrelsen för att inte vare sig ha tagit ställning till anmälarens jävspåstående eller ha vidarebefordrat jävsinvändningen till bitillsynsmannen för hantering.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 18 augusti 2019 framförde AA vid BB klagomål mot Länsstyrelsen i Östergötlands län med anledning av handläggningen av en jävsinvändning. Han uppgav bl.a. följande.

Länsstyrelsen skulle genomföra besiktningar av bisamhällen hos BB i augusti 2019. Han accepterade länsstyrelsens besiktningar men motsatte sig med hänvisning till jäv att bitillsynsmannen CC skulle närvara. Jävet bestod i att CC sålde honung på samma marknader som BB. Länsstyrelsen insisterade dock på att CC skulle närvara vid och leda inspektionerna.

Utredning

JO:s handläggare inhämtade den 28 oktober 2019 muntliga upplysningar från länsstyrelsen. Det framgick att länsstyrelsen inte hade gjort någon prövning av det påstådda jävet men att en utredning i den frågan skulle göras så fort som möjligt inför kommande säsong.

Länsstyrelsen uppmanades därefter att lämna upplysningar om och yttra sig över det som förts fram i anmälan och handläggningen av AA:s jävsinvändning. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur handläggningen förhöll sig till 18 och 41 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL.

Länsstyrelsen lämnade den 9 januari 2020 i huvudsak följande remissvar:

Sakförhållanden

Länsstyrelsen har förordnat CC till tillsynsman enligt bisjukdomsförordningen. I hans uppgifter har bl.a. ingått att utöva tillsyn över företaget BB, som bedriver honungsproduktion. Under sensommaren 2019 vände sig företrädare för BB till befattningshavare vid länsstyrelsen och motsatte sig på grund av jäv att CC genomförde besiktning av bolagets verksamhet. Jävsförhållandet bestod enligt BB i att CC bedriver konkurrerande verksamhet genom egen honungsproduktion. Länsstyrelsen prövade inte invändningen genom något formellt beslut. Länsstyrelsen gjorde dock en sammantagen bedömning att CC, trots den konkurrerande verksamheten, fick anses fortsatt lämplig som tillsynsman (jfr 4 § bisjukdomsförordningen; se nedan). I denna bedömning vägdes in att tillsynen inte kunde anstå och att det heller inte fanns någon annan lämplig praktiskt eller ekonomiskt försvarbar lösning. Bedömningen dokumenterades dock inte i något beslut eller på annat sätt. Den återkoppling som lämnades till BB var att frågan om eventuellt jäv skulle ses över under hösten. CC fortsatte därefter, tillsynssäsongen ut, att utöva tillsyn mot och fatta beslut som rör BB.

— — —

Länsstyrelsens bedömning

När det gäller de förhållanden som anmälaren klagat på och de frågor som länsstyrelsen särskilt uppmanats att svara på görs följande bedömning. Som framgår ovan är det Länsstyrelsen som utser tillsynsmän. Länsstyrelsen menar att tillsynsmannen utgör en egen myndighet och att länsstyrelsen inte haft att tillämpa 18 och 41 §§ förvaltningslagen i den uppkomna situationen (jfr även Jordbruksverkets vägledning till bitillsynsmän (Dnr 6.8.1204307/2019, avsnitt 4-5). Länsstyrelsen anser att myndighetens roll istället har varit att, till följd av de uppgifter som lämnades, göra en sammantagen bedömning av om CC fortfarande kunde anses som lämplig eller om hans förordnande som tillsynsman istället skulle upphävas. Denna avvägning har också gjorts i samband med påståenden om jäv, även om detta inte dokumenterats.

Den inträffade händelsen behöver dock sättas in i ett större sammanhang. Bisjukdomsförordningen, som tillkom på 1970-talet, ställer krav på att tillsynsmannen ska vara kunnig i biskötsel och har dessutom utformats så att tillsynsmannen utgör en egen myndighet istället för att t.ex. vara anställd vid en länsstyrelse. Detta har sedan länge i praktiken medfört att i stort sett samtliga förordnade tillsynsmän i landet, liksom CC, också själva är biodlare och honungsproducenter. Enligt Länsstyrelsens bedömning är det inte inom södra Sverige möjligt att hitta tillräckligt med personer som inte själva har biodling och samtidigt uppfyller kraven ifråga om biskötsel och övrig lämplighet. Tillsynsmännen utses efter ett samrådsförfarande med biodlarförening. Att

tillsynsmännen oftast också är honungsproducenter är alltså ett sedan länge etablerat förhållande som får anses väl förankrat i branschen. Förhållandet är också väl känt för Jordbruksverket. Länsstyrelsen inser att lämpligheten av tillsynsmän som bedriver konkurrerande verksamhet givetvis kan ifrågasättas. Utformningen av nuvarande lagstiftning och den praxis som har etablerats medför dock en inbyggd komplexitet som gör frågan svårlöst.

Enligt länsstyrelsens mening väcker dessa förhållanden tveksamhet angående om bisjukdomslagstiftningen kan sägas vara ändamålsenlig ur ett verksamhetsperspektiv. Länsstyrelsens uppfattning är att utformningen av 1974 års lagstiftning försvårar möjligheterna att bedriva en effektiv och rättssäker tillsyn. Enligt vad Länsstyrelsen erfar pågår nu också en översyn av lagstiftningen inom ramen för implementeringen av EU:s förordning om djurhälsa (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa). Länsstyrelsen välkomnar detta. Ett alternativ som skulle kunna utredas är att uppdraget att utöva tillsyn läggs på länsstyrelserna istället för på tillsynsmän som utgör fristående myndigheter. Här skulle jämförelser med utformning av tillsyn enligt EU:s kontrollförordning 2017/625 för kontroll i livsmedelskedjan samt inom andra samhällssektorer med fördel kunna göras.

AA yttrade sig över länsstyrelsens remissvar.

JO bad därefter Jordbruksverket att yttra sig över vad som framkommit i anmälan och länsstyrelsens remissvar till JO. Yttrandet skulle särskilt fokusera på bitillsynsmannens ställning i förhållande till länsstyrelsen.

Jordbruksverket lämnade den 11 september 2020 i huvudsak följande yttrande (bilagor här utelämnade):

Undersökningarna av företagets bisamhällen 2019 var angelägen då det förekom en stor smittspridning i de områden som företaget var verksamma inom i södra Sverige. Enligt 12 § bisjukdomsförordningen (1974:212) ska biodlaren lämna biträde till tillsynsmannen vid undersökning och behandling. Bitillsynsmannen eller annan myndighet som avses i 3 § första stycket samma lag har rätt enligt 7 § bisjukdomslagen (1974:211) att begära handräckning av Kronofogden om det behövs för att bekämpa och hindra spridning av bisjukdom.

BB anger i sin anmälan till er att de var beredda att lämna biträde vid undersökningen av företagets bisamhällen 2019, men under förutsättning att inte bitillsynsmannen CC skulle närvara och vara beslutsfattande. Av länsstyrelsens yttrande till er framgår att länsstyrelsen, trots denna invändning, ansåg att CC skulle närvara och vara beslutsfattande vid undersökningen varför de gick vidare med sin begäran om handräckning från Kronofogden.

Bitillsynsmän betraktas som egna myndigheter, men förordnas av och är underställda länsstyrelsen. Båda dessa senare omständigheter menar Jordbruksverket innebär ett ansvar för länsstyrelsen att hjälpa och bistå bitillsynsmännen med t.ex. juridiska bedömningar av bland annat jäv. Naturligtvis ställer det även krav på länsstyrelsens egen hantering av t.ex. jävsinvändningar.

Länsstyrelsen skriver i sitt yttrande att de bedömer att det i södra Sverige inte är möjligt att hitta tillräckligt med personer som inte själva har biodling och samtidigt uppfyller kraven i bisjukdomsförordningen ifråga om biskötsel och övrig lämplighet. De menar att förhållandet att bitillsynsmännen också är honungsproducenter sedan länge är väl förankrat i branschen, men att lagstiftningens utformning och den praxis som har etablerats innebär en inbyggd komplexitet som gör frågan svår att lösa.

Jordbruksverket instämmer i att lagstiftningen på bisjukdomsområdet är föråldrad och kan vara svår att tillämpa i det enskilda fallet, men att ett visst förhållande är förankrat i branschen åsidosätter inte grundläggande krav inom statsförvaltningen på opartiskhet och objektivitet.

Jordbruksverket vill upplysningsvis nämna att i oktober 2019, två månader efter att BB gjorde sin anmälan till er, överklagade BB till Jordbruksverket 18 beslut som CC fattat. BB åberopade jäv som grund för överklagandena.

Jordbruksverket undanröjde genom beslut den 10 februari 2020 samtliga 18 beslut då verket gjorde bedömningen att CC varit jävig enligt förvaltningslagens bestämmelser när han fattat de överklagade besluten, [...].

CC gavs tillfälle att yttra sig och inkom med synpunkter.

Bedömning

Mot bakgrund av vad som framkommit i remissvaren finner jag skäl att inledningsvis uppehålla mig vid bitillsynsmannens rättsliga ställning. Jag går därefter in på länsstyrelsens handläggning av invändningen om jäv. Jag tar inte ställning till om det har förekommit jäv, utan begränsar min bedömning till länsstyrelsens formella handläggning av påståendet om jäv.

Bitillsynsmannens rättsliga ställning

Länsstyrelsens och Jordbruksverkets uppfattning är att bitillsynsmän ska betraktas som egna myndigheter i förhållande till länsstyrelsen. Grunden för detta ställningstagande och vad det innebär är inte utvecklat. Jordbruksverket har även uppgett att bitillsynsmannen förordnas av och är underställd länsstyrelsen.

Jag noterar att Djurhälsolagsutredningen i sitt betänkande finner bitillsynsmännens status i förvaltningsrättsligt hänseende som något diffus men uttalar att det finns goda skäl som talar för att tillsynsmännen är att betrakta som myndigheter (En samlad djurhälsoreglering, SOU 2020:62, s. 301).

Den statliga förvaltningsorganisationen regleras på en övergripande nivå i 12 kap. regeringsformen, RF. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, om de inte är myndigheter under riksdagen (12 kap. 1 § RF).

Av förarbetena till regeringsformen framgår att uttrycket myndighet används för att beteckna organ som utövar offentlig makt och som är organiserade i offentligrättsliga former (se prop. 1973:90 s. 233). Uttrycket används således i fråga om såväl domstolar som statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Uttrycket förvaltningsmyndighet används för att beteckna de myndigheter vars uppgift är att sköta offentliga förvaltningsuppgifter. Dessa myndigheters huvudsakliga uppgift kan något förenklat sägas vara att verkställa den styrande maktens beslut (se prop. 2016/17:180 s. 25 f. samt Anders Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2 uppl. 2018 s. 62).

Av 12 kap. 4 § andra stycket RF framgår att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt juridiska personer och enskilda individer. Om uppgiften

innefattar myndighetsutövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag.

Varken begreppet myndighet eller förvaltningsmyndighet har en legaldefinition i RF. I den nämnda grundlagspropositionen konstaterades att de rättssubjekt som är organiserade i privaträttsliga former aldrig kan bli myndigheter, även om de anförtros uppgifter som innebär myndighetsutövning (se prop. 1973:90 s. 233). Utanför begreppet förvaltningsmyndighet faller vidare statliga och kommunala bolag, liksom privata subjekt som anförtrots offentliga förvaltningsuppgifter (se SOU 2010:29 s. 113). Dessa formellt privaträttsliga subjekt måste inte heller direkt följa förvaltningslagens regler när de utför förvaltningsuppgifter, om det inte särskilt föreskrivits (se 1 § FL).

Bisjukdomslagen (1974:211) reglerar frågor om bekämpning av bisjukdomar. Av 3 § samma lag framgår att regeringen, tillsynsman eller annan myndighet som regeringen bestämmer får vidta vissa åtgärder för att bekämpa och hindra spridning av bisjukdom.

Närmare bestämmelser om bitillsynsmannens uppdrag, skyldigheter och befogenheter samt rätt till ersättning finns i bisjukdomsförordningen (1974:212).

Av 4 § bisjukdomsförordningen framgår att som tillsynsman ska utses en i biskötsel kunnig person som har erforderlig kunskap om smittsamma bisjukdomar och sätten för deras bekämpning och som i övrigt kan anses lämplig för uppdraget samt att uppdraget när som helst får återkallas.

Tillsynsmannen ska följa Jordbruksverkets utfärdade föreskrifter om sjukdomsbekämpning. I övrigt är tillsynsmannen underställd länsstyrelsen (9 § bisjukdomsförordningen).

Ersättning till tillsynsman ska lämnas av statsmedel enligt en taxa som fastställs av Jordbruksverket efter samråd med Ekonomistyrningsverket (14 § andra stycket bisjukdomsförordningen).

Jordbruksverket tillhandahåller en vägledning för att ge råd och stöd till bitillsynsmän som planerar och utför bitillsyn (Jordbruksverkets vägledning till bitillsynsmän, dnr 6.8.18.-02614/2021, version 3, mars 2021).

Det kan konstateras att det inte finns några uttalanden i förarbeten som klargör bitillsynsmannens ställning. Det förhållandet att 3 § bisjukdomslagen talar om att regeringen, tillsynsman eller *annan myndighet* får vidta vissa åtgärder kan i och för sig tolkas som att även en tillsynsman är en myndighet. Mot detta talar följande.

Av det rättsliga regelverket framgår att bitillsynsmän utses av och är underställda länsstyrelsen. Uppdraget kan när som helst återkallas av länsstyrelsen om det finns skäl för det och ersättningen till en bitillsynsman

lämnas enligt en särskild taxa. Vidare framgår av utredningen att den nu aktuella bitillsynsmannen haft kommersiella intressen och bedrivit näringsverksamhet vid sidan av sitt tillsynsuppdrag, ett förhållande som av utredningen att döma inte är helt ovanligt. De grundläggande organisatoriska förhållandena och övriga omständigheter talar alltså emot den ståndpunkt som länsstyrelsen och Jordbruksverket har gett uttryck för, dvs. att en bitillsynsman ska betraktas som en myndighet.

Det finns enligt min mening alltså inte tillräckligt stöd för att se bitillsynsmän som egna myndigheter på det sätt som begreppet ska förstås i regeringsformen. Min slutsats blir att bitillsynsmän är enskilda individer till vilka förvaltningsuppgifter har överlämnats med stöd av lag (se 12 kap. 4 § RF). Jag kommer att utgå från detta ställningstagande i det följande.

Regler om jäv

I 1 kap. 9 § RF anges att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

I förvaltningslagen finns regler som avser att skapa garantier för att förvaltningsmyndigheterna efterlever den grundlagsfästa objektivitetsprincipen. Enligt 5 § andra stycket FL ska en myndighet vara saklig och opartisk i sin verksamhet. Vidare finns där särskilda bestämmelser om jäv. I 16 § FL regleras under vilka förutsättningar det föreligger jäv. I punkterna 1–3 räknas de fall upp då en handläggare eller beslutsfattare kan anses jävig utifrån hans eller hennes ställning i förhållande till parterna eller saken. Punkten 4 innehåller en s.k. generalklausul som tar sikte på sådana situationer som inte direkt omfattas av någon av de övriga jävsgrunderna men där handläggarens eller beslutsfattarens opartiskhet ändå med fog kan ifrågasättas. Sålunda föreligger jäv om det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

Myndigheten ska vidare enligt 18 § FL pröva jävsfrågan så snart som möjligt. Detta gäller oavsett om jäv har anmälts eller om det har aktualiserats hos myndigheten av någon annan anledning. Beslut i jävsfrågor får överklagas i enlighet med 41 § FL.

Jag noterar att det saknas uttryckliga bestämmelser i bisjukdomslagen och bisjukdomsförordningen om förvaltningslagens tillämplighet på bitillsynsmännens uppdrag. Grundlagens krav på objektivitet omfattar emellertid all offentlig verksamhet. Principerna är således tillämpliga även i de fall då offentliga förvaltningsuppgifter överlämnats till enskilda enligt 12 kap. 4 § RF (se Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, 1989, s. 401 f.). Även om förvaltningslagens regler alltså inte är direkt tillämpliga för bitillsynsmän måste ändå de grundlagsfästa kraven i 1 kap. 9 § RF beaktas i deras tillsynsverksamhet.

Hantering av jävsinvändningen

Länsstyrelsen mottog under sensommaren 2019 en jävsinvändning från AA om bl.a. bitillsynsmannen CC:s deltagande vid besiktningar av BB:s verksamhet. Såvitt jag uppfattat länsstyrelsens remissvar ansåg myndigheten att det inte fanns utrymme att pröva påståendet om jäv då bitillsynsmannen utgjorde en egen myndighet. Jordbruksverket har anfört att länsstyrelsen har ett ansvar att hjälpa och bistå bitillsynsmännen med t.ex. juridiska bedömningar av bl.a. jäv men har inte närmare gått in på vad det ansvaret innebar i det nu aktuella fallet.

Av utredningen framgår att något formellt beslut inte fattades av länsstyrelsen med anledning av jävsinvändningen. Det har heller inte framkommit några uppgifter om att länsstyrelsen – mot bakgrund av sin ståndpunkt att bitillsynsmannen utgjorde en myndighet – vidarebefordrade jävsinvändningen till honom.

En parts påstående om att han eller hon anser att handläggningen vid en myndighet varit partisk eller att en befattningshavare alternativt uppdragstagare knuten till myndigheten varit jävig måste som utgångspunkt behandlas av myndigheten. Enligt min mening bör ett uttryckligt påstående om jäv hanteras som just en invändning om jäv. Det framstår då enligt min mening inte som tillräckligt att som länsstyrelsen i detta fall enbart göra en informell bedömning av bitillsynsmannens allmänna lämplighet för uppdraget.

Om länsstyrelsen, i samband med att den mottog jävsinvändningen, inte ansåg sig vara behörig att pröva den, borde myndigheten ha meddelat AA ett överklagbart beslut med sådant innehåll. Det hade även varit följdriktigt att sända invändningen vidare till tillsynsmannen. Som jag tidigare nämnt gäller de grundlagsfästa reglerna om objektivitet och saklighet för bitillsynsmannens verksamhet. Bitillsynsmannen hade då fått möjlighet att mot den bakgrunden ta ställning till invändningen.

I detta fall underlät länsstyrelsen att uttryckligen ta ställning till AA:s påstående om jäv för bitillsynsmannen. Länsstyrelsen sände inte heller vidare invändningen till bitillsynsmannen för hantering. Därmed prövades över huvud taget inte jävsinvändningen vid det här tillfället. Det inträffade är naturligtvis inte acceptabelt och länsstyrelsen ska kritiseras för den bristfälliga handläggningen.

Ärendet avslutas.